

# Hubungan Pemerintahan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Serta Peran Wakil Pemerintah

<http://dx.doi.org/10.18196/jgp.2011.0017>

**Hanif Nurcholis**

Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Terbuka Jakarta. Email:  
hanif@ut.ac.id

## ABSTRACT

The local government is part of a national government empowered to regulate and administer governmental affairs entrusted to her. Therefore, between central and local governments have a systemic relationship between sub-systems so as to form an integral system of government. The relationship between central and local governments is determined in its oversight system that rests on two bases: hierarchical and functional. Base hierarchy to determine the extent to which higher authority overseeing the local government while the functional basis to determine the extent to which functional departments / sectoral and local government departments overseeing general. Based on this surveillance pattern then there are four models of relationships referred to by the countries in this world with many variants. Four models are models of French, British model, German model, and model of the Soviet Union. Indonesia's New Order embraced the French model, while at the Reformation Orde more embracing German model.

Keywords: Relationship of central and local governments, the French model, British model, German

## ABSTRAK

Pemerintah daerah adalah bagian dari pemerintahan nasional diberdayakan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang diserahkan daerah. Oleh karena itu,

antara pemerintah pusat dan daerah memiliki hubungan sistemik antara sub-sistem sehingga membentuk suatu sistem integral dari pemerintah. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah ditentukan dalam sistem pengawasannya yang bertumpu pada dua basis: hirarkis dan fungsional. Basis hirarki untuk menentukan sejauh mana otoritas yang lebih tinggi mengawasi pemerintah daerah tersebut disusun berdasarkan fungsional untuk menentukan sejauh mana departemen fungsional/departemen pemerintah sektoral dan lokal mengawasi umum. Berdasarkan pola pengawasan, maka ada empat model hubungan disebut oleh negara-negara di dunia ini dengan banyak varian. Empat model yang model Prancis, model Inggris, model Jerman, dan model Uni Soviet. Orde Baru di Indonesia menganut model Prancis, sementara pada Orde Reformasi lebih merangkul model Jerman.

*Kata kunci: Hubungan pemerintah pusat dan daerah, Model Prancis, Model Inggris, Model Jerman, dan Model Uni Soviet.*

## PENDAHULUAN

Pemerintah daerah adalah subdivisi pemerintahan nasional. Dalam negara kesatuan pemerintah daerah langsung di bawah pemerintah pusat, sedangkan dalam negara serikat pemerintah daerah di bawah negara bagian. Dalam negara kesatuan pemerintah daerah adalah *dependent* dan *subordinat* terhadap pemerintah pusat sedangkan dalam negara serikat pemerintah daerah adalah *dependent* dan *subordinat* terhadap negara bagian (Bhenyamin Hoessein, 1993). Dengan demikian, baik dalam negara kesatuan maupun dalam negara serikat pemerintah daerah tidak lepas sama sekali dari sistem pemerintahan nasional. Pemerintah daerah hanya bagian atau subsistem dari sistem pemerintahan nasional. Karena pemerintah daerah merupakan bagian dari sistem pemerintahan nasional, maka antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terdapat hubungan antarpemerintahan yang saling terjalin sehingga membentuk satu kesatuan pemerintahan nasional.

Jika demikian, maka dalam suatu pemerintahan nasional terdapat dua subsistem: (a) subsistem pemerintahan pusat dan (b) subsistem pemerintahan daerah. Dalam subsistem pemerintahan daerah terdapat sub-subsistem pemerintahan daerah yang lebih kecil. Misal, di Indonesia terdapat subsistem pemerintahan pusat yang terdiri atas presiden dan para menteri. Di daerah terdapat sub-subsistem pemerintahan provinsi yang terdiri atas gubernur dan DPRD Provinsi dan sub-subsistem pemerintahan kabupaten/kota yang terdiri atas bupati/walikota dan DPRD kabupaten/kota bahkan sub-subsistem pemerintahan desa yang

terdiri atas kepala desa dan badan permusyawaratan desa.

Jalanan antarsubsistem dan/atau antarsub-subsistem pemerintahan tersebut membentuk sistem pemerintahan nasional yang merupakan wahana untuk mencapai tujuan negara. Kondisi demikian akan tercapai manakala hubungan antarsubsistem tersebut dapat menghasilkan jaringan sistemik ketika subsistem dan sub-subsistem tersebut bekerja dan berjalan sesuai dengan fungsi masing-masing secara serasi, selaras, dan harmonis. Jika ia berjalan secara centang perentang yang satu ke kanan yang satu ke kiri, tidak terkoordinasi dengan baik, tidak fokus pada tujuan yang telah ditetapkan, maka penyelenggaraan pemerintahan menjadi tidak efisien yang pada gilirannya hanya menghasilkan kesengsaraan rakyat.

Untuk dapat membentuk jaringan hubungan pemerintahan yang sistemik dengan hasil guna yang maksimal, setiap negara mengembangkan hubungan antarlembaga negara dan hubungan antarpemerintahan pada semua jenjang pemerintahan. Pada tingkat nasional diatur hubungan antarlembaga tinggi negara dan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Di daerah diatur hubungan antarlembaga daerah dan hubungan antarpemerintah daerah. Tata kerja dan mekanisme hubungan antarpemerintahan demikian diatur dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan pelaksanaannya.

## KERANGKA TEORITIK

Menurut Humes IV (1991: 4-7) hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah ditentukan dalam sistem pengawasannya. Berdasarkan sistem pengawasan inilah terbentuk tata hubungan pemerintahan dalam suatu negara. Humes IV menjelaskan bahwa sistem pengawasan terhadap pemerintah daerah didasarkan pada dua dimensi: (a) *control hierarchy*, pengawasan hirarki dan (b) *functional control*, pengawasan fungsional. Humes IV menjelaskan kedua dimensi tersebut sebagai berikut:

*One is the extent to which hierarchical control is essentially either inter-organizational or intra-organizational. Second is the extent to which such control is focused in a single agency or spread among many functional or specialized hierarchies.*

Pengawasan hirarki adalah pola pengawasan yang spektrumnya mulai

dari *interorganizational*, antarorganisasi, sampai ke *intraorganisasi* (*intraorganizational*). Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang spektrumnya mulai dari apakah pengawasan dilakukan oleh lembaga fungsional/sektoral (*functional basis*) ataukah dilakukan secara holistik (kementerian dalam negeri) oleh pemerintah. Pengawasan dilakukan oleh lembaga fungsional artinya pengawasan terhadap pemerintah daerah dilakukan oleh agen departemen sektoral (*field administration/agency*) khususnya terhadap urusan-urusan yang menjadi bidang tugasnya. Pengawasan dilakukan secara holistik artinya pengawasan terhadap pemerintah daerah dilakukan oleh agen pemerintah yang bersifat general (*general purpose administration/agency*) atau yang dikenal dengan wakil pemerintah pusat, misalnya oleh gubernur.

Pola pengawasan *interorganizational* atau antarorganisasi artinya pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah dilakukan oleh organisasi-organisasi yang terdapat pada daerah itu sendiri, terutama DPRD (pengawasan politik). Di samping pengawasan politik oleh DPRD pemerintah daerah juga mendapat pengawasan dari LSM, pers, organisasi massa, partai politik, dan kelompok-kelompok penekan yang berada di daerah tersebut. Pola ini memperlihatkan adanya keleluasaan yang besar pada pemerintah daerah dalam arti tidak mendapat pengawasan yang ketat dari otoritas yang lebih tinggi sehingga mempunyai ruang diskresi yang besar untuk mengembangkan otonominya. Pengawasan *intraorganizational* adalah pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat karena pemerintah daerah adalah bagian dari pemerintah pusat sehingga pengawasannya tidak lain adalah pengawasan internal semata (Bhenyamin Hoessein; 2005: 38). Menurut pola pengawasan ini, pemerintah daerah tidak perlu diawasi oleh organisasi-organisasi di luar dirinya atau lembaga yang bertugas mengawasi jalannya pemerintah daerah seperti dewan, *council*, *raad*.

Dalam pengawasan hirarki, titik beratnya adalah seberapa besar kepala daerah dan dewan yang dipilih rakyat itu mendapat pengawasan dari otoritas yang lebih tinggi. Di sini spektrumnya adalah bahwa pengawasan terhadap organ daerah otonom tersebut mulai dari pengawasan yang paling rendah, longgar, sampai pengawasan yang paling tinggi, sangat ketat. Dengan peta ini Humes IV mencatat adanya empat variasi:

- a. *Interorganizational (regulation)*, yaitu: suatu sistem yang mengatur kepala daerah bertanggungjawab penuh kepada dewan. Kepala daerah tidak secara langsung bertanggungjawab kepada otoritas yang lebih tinggi. Oleh karena itu, pemerintah daerah tidak begitu ketat diawasi oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah lebih ketat diawasi oleh dewan dan organisasi-organisasi masyarakat di daerah. Contoh pemerintah daerah yang menganut sistem ini adalah Inggris.
- b. *Hybrid (Subsidiarization)*, yaitu: suatu sistem yang mengatur kepala daerah bertanggungjawab kepada dewan mengenai pelaksanaan urusan-urusan daerahnya, tapi juga bertanggungjawab kepada otoritas yang lebih tinggi mengenai pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat. Jadi, pemerintah daerah mendapat pengawasan dari dua arah: *pertama*, dari pemerintah pusat yaitu yang berkenaan tentang kebijakan yang berasal dari pemerintah pusat; dan *kedua*, dari dewan perwakilan daerah yaitu yang berkenaan tentang kebijakan daerah/urusan rumah tangganya sendiri. Contoh pemerintah daerah yang menganut sistem ini adalah Jerman.
- c. *Hybrid (Supervision)*, yaitu: suatu sistem yang mengatur kepala daerah bertanggungjawab kepada dewan untuk urusan-urusan rumah tangganya, tapi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah ia juga mendapat pengawasan dari pemerintah pusat dan bertanggungjawab secara langsung kepada pemerintah pusat. Dalam sistem ini kepala daerah mempunyai fungsi ganda: satu sisi sebagai alat pemerintah daerah dan di sisi lain sebagai wakil pemerintah pusat. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat, ia mendapat pengawasan langsung dari pemerintah pusat. Contoh pemerintah daerah yang menganut sistem ini adalah Perancis.
- d. *Intraorganizational (subordination)* yaitu sistem yang mengatur kepala daerah adalah bagian dari hirarki pusat dan sepenuhnya sebagai bawahan pusat. Dalam sistem ini pemerintah daerah adalah kantor pemerintah pusat di daerah. Oleh karena itu, semuanya diatur dan dikendalikan oleh pemerintah pusat. Contoh pemerintah daerah yang menganut sistem ini adalah Uni Soviet.

Selanjutnya dalam pengawasan hirarki, titik beratnya terfokus pada

seberapa besar pengawasan pusat terhadap pemerintah daerah dan kewenangan lokalnya diletakkan: apakah diletakkan pada kementerian pusat yang menangani masalah umum seperti kementerian dalam negeri atau wakilnya di daerah, atau disebarkan pada kementerian sektoral/fungsional atau agen-agen lapangannya di daerah secara sama rata. Spektrumnya adalah mulai dari pengawasan yang diletakkan pada kementerian yang lebih umum sampai pada kementerian yang lebih fungsional/khusus. Berdasarkan peta ini, Humes IV mencatat adanya empat variasi juga:

- a. *More areal*, yaitu: suatu sistem yang meletakkan kementerian pusat yang menangani masalah umum (kementerian dalam negeri) atau agennya di daerah, bertanggungjawab mengawasi badan pemerintah daerah yang bersifat umum (pemerintah daerah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota) dan mengkoordinir agen kementerian-kementerian fungsional. Kementerian fungsional memberitahukan tentang program-programnya di daerah kepada kementerian dalam negeri atau agennya tersebut khususnya yang berkaitan dengan kemajuan dan pengawasannya. Dalam sistem ini, kementerian dalam negeri dan wakilnya di daerah (*landrat*, gubernur, *prefet*) mempunyai peran pengawasan yang menonjol. Pejabat ini mengawasi pemerintah daerah dan mengkoordinir semua kepala instansi vertikal diwilayahnya. Negara yang melaksanakan sistem ini adalah Republik Federasi Jerman.
- b. *Dual/areal*, yaitu: suatu sistem yang meletakkan polit biro pusat partai mengawasi secara penuh pemerintah daerah. Kementerian fungsional/agennya memberikan pelayanan daerah secara langsung. Dalam sistem ini lembaga yang berperan mengawasi jalannya pemerintah daerah adalah pejabat elit partai di pusat yang juga merangkap sebagai pejabat tinggi negara. Negara yang melaksanakan sistem ini adalah Uni Soviet. Di negara ini Polit Biro Pusat Partai Komunis mempunyai kewenangan mengawasi pemerintahan daerah melalui struktur partai, biro-biro, yang tersusun secara hirarkis mulai tingkat pusat sampai tingkat yang paling bawah.
- c. *Dual/fungsional*, yaitu: suatu sistem yang meletakkan kementerian sektoral/fungsional mengawasi program-program pelayanan untuk daerah yang bersangkutan sedangkan kementerian umum (dalam negeri

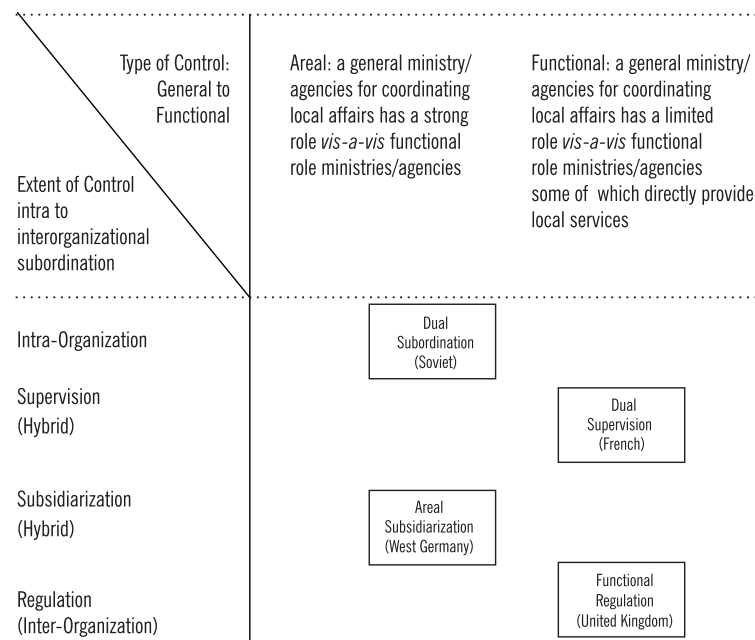
atau wakilnya di daerah) mengawasi pelayanan umum. Dalam mengawasi pelayanan umum tersebut, kementerian dalam negeri atau wakilnya di daerah juga mengawasi dan mengkoordinir pelaksanaan urusan-urusan rumah tangganya. Negara yang melaksanakan sistem ini adalah Perancis.

- d. *More fungsional*, yaitu: suatu sistem yang meletakkan kementerian sektoral/fungsional atau agennya mengawasi pelayanan yang diletakkan di daerah secara langsung. Kementerian dalam negeri atau agennya di daerah mempunyai fungsi penyelenggaraan rumah tangga daerah. Adapun peran kementerian dalam negeri (*general purpose ministry/agency*) dalam hal koordinasi dengan kementerian fungsional/sektoral relatif lemah. Jadi, dalam sistem ini peran instansi vertikal dari kementerian sektoral/fungsional dalam pengawasan terhadap daerah sangat kuat. Hampir semua kementerian fungsional/sektoral mempunyai instansi vertikal di daerah dan melakukan pengawasan terhadap program-program daerah. Negara yang melaksanakan sistem ini adalah Kerajaan Inggris.

Humes IV menjelaskan bawah pola pengawasan hirarki dan pengawasan fungsional dengan keempat variasinya menghasilkan matrik sebagai berikut:

(Lihat Gambar)

Matrik tersebut menjelaskan bahwa pada dimensi pengawasan hirarki, *control hierarchy*, yaitu: pengawasan yang spektrumnya mulai dari *intraorganizational* sampai ke *interorganizational* terdapat empat karakter: (1) *subordinations (intraorganization)*, (2) *supervision (hybrid)*, (3) *subsidiarization (hybrid)*, dan (4) *regulation (interorganization)*. Kemudian pada dimensi pengawasan fungsional, *functional control*, yaitu; pengawasan yang spektrumnya antara sektoral (*functional basis*) ataukah holistik (*areal basis*) terdapat tiga karakter: (1) *areal*, jika pengawasan hanya mengandalkan pada wakil pemerintah pusat di daerah, (2) *dual*, jika pengawasan dilakukan secara campuran, yaitu; antara wakil pemerintah pusat di daerah dan administrasi lapangan departemen sektoral, dan (3) *fungsional*, jika pengawasan hanya dilakukan oleh administrasi lapangan departemen sektoral. Untuk pengawasan yang bersifat *dual* di bagi lagi menjadi dua



Sumber : Humes IV, Samuel, 1995; 5

GAMBAR FOUR TRADITIONAL APPROACHES TO LOCAL GOVERNANCE: A CONCEPTUAL FRAMEWORK

karakter: (a) *dual areal*, jika pengawasan lebih besar dilakukan oleh wakil pemerintah pusat ketimbang administrasi lapangan departemen sektoral dan (b) *dual functional*, jika pengawasan lebih besar dilakukan oleh administrasi lapangan departemen sektoral ketimbang wakil pemerintah pusat.

## METODE PENELITIAN

Kajian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan menjabarkan sumber-sumber data sekunder untuk dianalisis dan diperbandingkan, sehingga dapat diperoleh gambaran mengenai hubungan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan peran wakil pemerintah. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah telaah pustaka yang terkait dengan topik yang akan dikaji. Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis komparatif yang mencoba untuk mengkaji berbagai sistem pemerintahan dari berbagai negara untuk ditarik kesimpulan.

## HASIL DAN ANALISIS

Berdasarkan pola-pola pengawasan terhadap pemerintah daerah



tersebut di dunia ini setidaknya terdapat empat model utama hubungan pemerintahan yang dikiblati oleh hampir semua negara dengan variasi dan modifikasi sesuai dengan perkembangan sejarah dan pengalaman bernegara masing-masing negara. Keempat model tersebut adalah: (a) model Perancis, (b) model Jerman, (c) model Inggris, dan (d) model Uni Soviet. Berikut ini adalah penjelasan lebih rinci atas model-model dimaksud.

### 1. Model-Model Administrasi Sistem Pemerintahan

#### a. Model Perancis

Negara Perancis dikenal dengan sistem administrasi pemerintahan yang sangat kuat dominasi pemerintah pusatnya. Akan tetapi, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerahnya tidak demikian. Perancis mengembangkan sistem administrasi yang kompleks. Hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah terjalin dalam suatu jalinan yang terintegrasi dimana pemerintah pusat tetap mempunyai kontrol yang kuat pada semua tingkatan pemerintah daerah tapi daerah tetap mempunyai kebebasan menyelenggarakan urusan lokalnya. Pemerintah Daerah khususnya *commune* bertanggungjawab kepada DPRD, *conceil municipal*, tapi Kepala Daerahnya untuk urusan-urusan yang berkaitan dengan otonomi daerahnya bertanggungjawab kepada DPRD sedangkan untuk urusan-urusan yang berkaitan dengan tugas pemerintah Pusat bertanggungjawab kepada pemerintah pusat. Pemerintah daerah (*departement*) dikepalai oleh *prefet* yang diangkat oleh pemerintah pusat dari fungsionaris *departement* yang paling cakap. *Prefet* adalah wakil pemerintah pusat sekaligus organ daerah otonom (*departement*). *Prefet* bertanggungjawab kepada pemerintah pusat. *Prefet* atas nama pemerintah pusat dapat membubarkan DPRD *commune*, *conceil municipal* dan dapat pula memberhentikan *maire*, kepala *commune*.

Pemerintah pusat mempunyai kewenangan mengawasi pemerintah daerah melalui wakil-wakilnya di daerah yang disebut dengan istilah *tutelle*. Melalui sistem pengawasan ini *maire* (kepala *commune*) tunduk pada *prefet* (kepala *departement*) dan *prefet* tunduk pada Menteri Dalam Negeri. Sistem *tutelle* ini dibagi menjadi dua (Sarwata, 1981). Pertama, *Tutelle* atas organ-organ daerah otonom. Pengawasan ini ditujukan pada organ-organ daerah otonom seperti kepala daerah dan dewan daerah. Pemerintah pusat

mengawasi tindakan kepala daerah dan dewan daerah. Jika pemerintah pusat menemukan bukti nyata bahwa kepala daerah dan/atau dewan daerah melakukan tindakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan maka pemerintah pusat dapat melakukan tindakan represif: memberhentikan sementara atau seterusnya kepada kepala daerah dan membubarkan dewan daerah. Jika pemerintah pusat membubarkan dewan daerah, maka daerah harus segera mengadakan pemilihan baru untuk mengisi kekosongan ini. *Kedua, Tutelle* atas kegiatan-kegiatan daerah otonom. Pemerintah pusat juga mengawasi kegiatan-kegiatan daerah otonom yang dituangkan dalam kebijakan daerah. Jika pemerintah pusat menemukan bukti nyata bahwa kebijakan daerah bertentangan kepentingan umum, kepentingan pemerintah pusat, kepentingan daerah yang lebih tinggi dan kepentingan antardaerah, maka pemerintah pusat dapat melakukan tindakan sebagai berikut: mencabut kebijakan yang bermasalah tersebut; membatalkan kebijakan yang bermasalah tersebut sebelum dijalankan; menunda pemberlakuan kebijakan yang bermasalah tersebut; mengganti kebijakan daerah yang bermasalah dengan kebijakan pengganti yang dibuat oleh pemerintah pusat atau wakilnya. Misal, suatu daerah tidak membuat APBD di awal tahun, maka pemerintah pusat atau wakilnya dapat membuat APBD pengganti untuk dilaksanakan oleh daerah yang bersangkutan.

Administrasi pemerintah Perancis terdiri atas pemerintah pusat, *departements*, *arrondissement*, dan *commune*. Dibawah *arrondissement* terdapat *canton* yang merupakan wilayah pemilihan tanpa administrator, *circonscription electoral*, untuk anggota *conseil general*, dewan perwakilan rakyat *departements*. Disamping itu, juga ada *region*, yaitu; pengelompokkan *departement* untuk pengembangan ekonomi regional. *Departements* dan *commune* adalah daerah dengan status campur: sebagai wilayah administrasi (asas dekonsentrasi) sekaligus sebagai daerah otonom (asas desentralisasi). *Arrondissement* adalah wilayah administrasi murni. Dengan demikian, susunan pemerintah daerah Perancis terdiri atas pemerintah daerah otonom (*local self government*) sekaligus pemerintah wilayah (*local state government*), dan pemerintah wilayah administrasi murni. Pemerintah daerah dengan status campur (*local state government sekaligus local self government*) adalah *departements* dan *commune* sedangkan pemerintah wilayah

administrasi murni adalah *arrondissement*.

Meskipun *departement* dan *commune* sama-sama daerah otonom sekaligus wilayah administrasi tapi ada satu hal yang membedakan di antara keduanya yaitu mengenai kepala daerahnya. Pada *departements*, kepalanya disebut *prefet* diangkat oleh pemerintah pusat sedangkan pada *commune*, kepalanya disebut *maire*, dipilih dari dan oleh *conseil municipal*, DPRD. *Arrondissement* merupakan wilayah administrasi murni (asas dekonsentrasi). Oleh karena itu, kepalanya diangkat oleh pemerintah pusat.

Pemerintah *departements* terdiri atas *prefet departements* dan *conseil general* (parliament). Pemerintah *commune* terdiri atas *maire* dan *conseil municipal*. Sebagaimana disebutkan di atas bahwa di antara beberapa *departement* dibentuk *region-region* pengembangan ekonomi. Untuk itu, dibentuk *region*. *Region* terdiri atas *prefet region* dan *conseil region* (*Assembly*). *Region* dan *departements* juga merupakan *regional prefecture* dan *departements prefecturate* yaitu wilayah kerja aparat pusat di *region* dan di *departements*. *Departement* sebagai daerah otonom mempunyai batas-batas wilayah yang berimpit dengan batas-batas wilayah pelayanan, yurisdiksi, instansi vertikal tersebut. Oleh karena itu, daerah otonom *departments* berimpit dengan wilayah pelayanan *departements prefecturate* dimana departemen-departemen pusat beroperasi dalam wilayah ini. *prefet regional* dan *prefet departement* juga mengepalai instansi-instansi vertikal yang beroperasi dalam wilayahnya karena ia adalah wakil pemerintah pusat dalam wilayahnya. Walaupun *commune* juga merupakan daerah otonom sekaligus wilayah administrasi tapi wilayahnya bukan wilayah *prefektorat commune* karena ia tidak merupakan wilayah beroperasinya instansi vertikal. Meskipun di sini masih ada staf instansi vertikal tapi fungsinya lebih sebagai pemberian bantuan, pembinaan, dan pengawasan terhadap dinas-dinas *commune*.

*Region* dan *departements* masing-masing dikepalai oleh *prefet region* dan *prefet departements*. *Prefet region* adalah wakil pemerintah pusat. Oleh karena itu, ia diangkat dan bertanggung jawab kepada pemerintah pusat. *prefet departements* mempunyai fungsi ganda: satu sisi sebagai pejabat pemerintah pusat dan pada sisi lain sebagai alat daerah otonom. *Arrondissement* dikepalai oleh *sous prefet*. Ia hanya sebagai kepala wilayah administrasi. Oleh karena itu, ia hanya bertanggung jawab kepada pemerintah pusat melalui *prefet departement*.

Pemerintah *commune* terdiri atas *maire* dan *conseil municipal*. Anggota *conseil municipal* dipilih oleh rakyat melalui pemilu untuk masa bakti enam tahun. *Maire* dipilih dari dan oleh *conseil municipal* untuk masa jabatan enam tahun juga. *Maire* juga mempunyai fungsi ganda: sebagai aparat pusat dan organ daerah otonom. Untuk urusan yang berkaitan dengan rumah tangga *commune*, *maire* bertanggungjawab kepada *conseil municipal* sedangkan untuk urusan-urusan yang berhubungan dengan kepentingan pemerintah pusat, *maire* bertanggungjawab kepada pemerintah pusat melalui *sous prefet*. Jadi, *commune* tidak lepas sama sekali dari pengawasan pusat. *Commune* berada di bawah pengawasan *sous prefet*, Kepala *arrondissement* sebagai aparat pemerintah pusat di bawah *prefet epartements* sebagai wakil pemerintah pusat. Sebagaimana telah disinggung bahwa *arrondissement (subprefect)* adalah wilayah administrasi murni. Dengan demikian, kepalanya, *sous prefet* adalah wakil pemerintah pusat.

Pada tingkat nasional, pemerintah pusat membawahi para menteri. Salah satu menteri, yaitu; Menteri Dalam Negeri mengawasi jalannya pemerintahan daerah. Menteri Dalam Negeri mengawasi pajabat daerah sebagai wakil pemerintah pusat (*prefet*) di semua tingkatan: *region*, *departements*, *arrondissements*, dan *commune*. Meskipun pengawasan Menteri Dalam Negeri tidak sampai pada *commune* tapi *sous prefet arrondissement* mengawasi *commune* atas nama Pemerintah Pusat. *Prefet* mempunyai wewenang *tutelle* yaitu mengawasi pemerintahan daerah agar berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. *Prefet* dapat mengusulkan pembubaran *conceil municipal* kepada Menteri Dalam Negeri jika ia dinilai melanggar peraturan perundang-undangan. Berdasarkan usulan *prefet* pula Menteri Dalam Negeri dapat memberhentikan *Maire* berdasarkan hasil keputusan Dewan Menteri.

Dalam sistem administrasi pemerintah Perancis, hampir semua Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) Pusat mempunyai instansi vertikal di *region* dan *departements* sebagai administrasi lapangan. Bahkan beberapa di antaranya juga mempunyai staf lokal di *commune* namun bukan dalam bentuk instansi vertikal tapi hanya staf yang melakukan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap dinas-dinas *commune*. Kepala instansi vertikal melaksanakan program sektoral yang menjadi tugas departemennya yang beroperasi dalam wilayah *region* dan

*departments*. Oleh karena itu, ia juga ikut mengawasi jalannya pemerintahan daerah khususnya yang berhubungan dengan program sektoral yang berada di bawah tanggungjawabnya.

*Commune* adalah daerah yang mempunyai otonomi luas. Warga *commune* mempunyai kebebasan sepenuhnya untuk mengidentifikasi, merumuskan, dan membuat kebijakan yang berkaitan dengan urusan-urusan setempat dan melaksanakannya melalui lembaga-lembaga *commune* yaitu *conceil municipal*, *maire* dan wakilnya, dan perangkat *commune*. Penyelenggaraan pemerintahan *commune* sangat demokratis dan efisien karena partisipasi warga *commune* sangat nyata dan pelayanan serta program-programnya nyata-nyata berhasil guna. Di samping itu, proses pelayanan sangat cepat dan tidak bertele-tele, karena di bawah *commune* tidak ada satuan administrasi lagi, seperti RT dan RW sebagaimana terdapat di Indonesia. Negara yang mengadopsi sistem Perancis adalah Maroko dan negara-negara bekas jajahan Perancis. Hume IV (1991:19).

Dengan melihat gambar diatas tampak jelas bahwa Pemerintah Perancis sangat didominasi oleh pemerintah pusat. Semua kepala daerah adalah juga wakil pemerintah pusat di samping sebagai organ daerah otonom. Menteri Dalam Negeri mengawasi jalannya pemerintahan daerah mulai dari *region* sampai *arrondissement*. Sedangkan *commune* diawai oleh kepala *arrondissement*. Di samping itu, juga terdapat administrasi lapangan departemen sektoral di semua daerah otonom. Model seperti ini oleh Humes IV dikategorikan sebagai menganut pola *dual supervision*.

#### b. Model Jerman

Negara Jerman adalah negara yang berbentuk federal/serikat. Oleh karena itu, negara Jerman terdiri atas negara-negara bagian. Negara bagian disebut *land*. Dalam Land terdapat daerah-daerah otonom: *county* atau *kreis* dan *gemeinde* atau *municipal*. Jadi, pemerintah daerah yang terdiri atas *county* atau *kreis* dan *municipal* atau *gemeinde* berada dalam negara bagian, *land*. Dengan demikian, yang mengendalikan pemerintahan daerah di Jerman adalah negara bagian, bukan pemerintah federal/pusat.

Sesuai dengan pasal 28 ayat 1 Konstitusi Republik Federal Jerman maka rakyat *lander*, *county*, dan *municipal* harus mempunyai dewan perwakilan yang dipilih secara langsung, umum, bebas, dan rahasia.

Selanjutnya pasal 28 ayat 2 mengatur bahwa *municipal* mempunyai hak untuk menyelenggarakan semua urusan yang menjadi kewenangannya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Hak menyelenggarakan urusannya tersebut juga termasuk dalam bidang keuangan. *County* dan *municipal* menyelenggarakan urusan-urusan setempat berdasarkan kepentingan dan aspirasinya. *County* dan *municipal* menggodok kebijakan daerah secara demokratis yang selanjutnya dilaksanakan oleh kepala daerah dan dipertanggung-jawabkannya kepada dewan.

Haschke (1998) menjelaskan bahwa *municipal* mempunyai kewenangan yang luas di bidang personal, organisasi dan administrasi, perencanaan, keuangan, dan pajak. Semua kewenangan ini merupakan hak *municipal* untuk melaksanakan dan mempertanggung-jawabkannya. Dalam wilayah ini pemerintah federal dan land tidak boleh membatasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Humes IV (1991: 61) menjelaskan bahwa enam negara bagian menggunakan satuan administrasi wilayah (*Regierungsbezirke*) untuk mengkoordinir urusan-urusan lokal. Satuan administrasi ini adalah subdivisi administrasi kementerian dalam negeri. Ia dikepalai oleh pejabat (*Regiurungspräsident*) yang paling senior dari kepala-kepala wilayah tersebut. Satuan administrasi tersebut terdiri atas beberapa divisi yang bersangkutan dengan kementerian fungsional yang mempunyai kedekatan kerja. Kementerian fungsional tersebut mempunyai beberapa mekanisme kontrol sebagai berikut: *Pertama*, menyediakan kebijakan pada instansi-instansi negara bagian, khususnya administrasi wilayah. *Kedua*, membuat *standard-standard* untuk staf *municipal* dan pejabat *county*. *Ketiga*, memberikan bantuan kepada kantor *county* dan *municipal* dengan pegawai negeri sipil. *Keempat*, memberikan bantuan dana dengan persyaratan yang wajar. *Kelima*, dalam beberapa kasus memberikan tugas-tugas pada unit lapangan khusus yang berada di bawah pengendalian kementerian langsung.

Jerman dikenal sebagai negara yang kuat sistem demokrasiya dan kuat pula institusi pemerintahannya. Oleh karena itu, di Jerman kebebasan individu sebagai bagian dari budaya liberalisme yang dianut bangsa barat pada umumnya diakomodasi dengan baik dalam sistem pemerintahan Jerman.

Humes IV (1991; 60-61) menjelaskan bahwa Jerman sangat dikenal dengan prinsip *subsidiarity* dalam administrasi publiknya. Sebagai konsekuensi dari prinsip ini, pemerintah daerah Jerman menyerahkan tiga fungsi kepada dewan daerah: (a) pendelegasian pengawasan pertanggungjawaban seperti masalah registrasi dan pemilihan, (b) pertanggungjawaban yang bersifat wajib dan pengaturan seperti urusan sekolah dan jalan, dan (c) pemberian diskresi yang luas untuk kegiatan-kegiatan wisata (Humes IV; 1991: 63).

Selanjutnya Humes IV menjelaskan bahwa melalui prinsip tersebut otoritas publik yang lebih tinggi hanya menangani urusan-urusan yang tidak dapat diselenggarakan secara efisien oleh otoritas yang lebih rendah. Melalui skema ini negara bagian (*land*) mengembangkan kerangka kerja legislasi nasional khusus dan bertanggung jawab atas pelaksanaannya. Pemerintah *county* (*kreis*) dan *municipal* (*gemeinde*) juga melaksanakan kebijakan pusat dan negara bagian tersebut. Hanya beberapa kementerian pusat/federal yang menggunakan agen-agenya untuk memberikan pelayanan di luar kantor pusatnya, daerah. Di antaranya adalah urusan luar negeri, pelayanan pos, kereta api, pelayaran, pengendalian rambu-rambu udara, tentara/polisi dan pabean. Sebagian kementerian pusat/federal lainnya melaksanakan programnya melalui *land*, negara bagian. Hanya sedikit kementerian *land* yang mempunyai organisasi lapangan pada *county* dan atau *municipal*. Organisasi lapangan *land* yang ada di daerah di antaranya adalah yang menangani penerimaan negara, kesejahteraan veteran, kehutanan, tambang, tera, *landreform*, pengawasan sumberdaya air, jalan raya negara, pengawasan dan bantuan sekolah dan perguruan tinggi, pengawasan kesehatan dan pendaftaran tanah. Menteri Dalam Negeri *Land* adalah lembaga utama dalam administrasi pemerintahan Jerman. Kementerian fungsional yang bekerja pada wilayah *county* dan/atau *municipal* harus melalui kementerian dalam negeri atau wakilnya.

Pada tingkat *municipal*, *gemeinde*, (Humes IV; 1991: 62), terdapat empat bentuk struktur pemerintahan daerah yaitu: Pertama, *Hesse* dan *municipal* yang lebih besar dari *Schleswig-Holstein* menggunakan sistem dewan memilih *Magistrat* (badan eksekutif yang bersifat kolegal). Kedua, *Rhine-Westphalia* Utara dan *lower saxony* mempunyai *burgemeister* sebagai kepala dewan dan kepala seremonial, tapi kepala eksekutinya (*direktor*) ditunjuk



oleh dewan untuk masa tertentu. *Ketiga, Bavaria dan baden wurttemberg* mempunyai walikota yang dipilih rakyat sebagai kepala dewan dan kepala eksekutif. *Keempat, Rhineland palatinate dan saar* mempunyai dewan yang memilih walikota sebagai kepala dewan dan juga sebagai pejabat kepala daerah.

Dengan memperhatikan gambar di atas tampak bahwa administrasi pemerintahan daerah Jerman menempatkan wakil pemerintah pada *kreis*. Pada daerah ini, kepala eksekutifnya adalah sebagai wakil pemerintah pusat di samping juga sebagai alat daerah otonom. Di *gemeinde* tidak dikenal wakil pemerintah. Artinya kepala *gemeinde* hanyalah sebagai alat daerah otonom. Di sini tampak bahwa asas desentralisasi lebih menonjol daripada asas dekonsentrasi. Negara yang mengadopsi model Jerman di antaranya adalah Jepang. Pola seperti ini oleh Humes IV dikategorikan sebagai negara yang menganut pola *areal subsidarization*.

#### c. Model Inggris

Inggris adalah negara kesatuan, bukan federal. Sebagai negara kesatuan maka kedaulatannya berada di tangan pemerintah pusat. Pemerintah pusat membentuk pemerintah daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerahnya berada langsung di bawah pemerintah pusat.

Pemerintah pusat menyerahkan urusan pemerintahan kepada daerah sebagai kewenangannya secara rinci yang dikenal dengan *ultravires doctrine*. Dengan model penyerahan urusan pemerintahan seperti ini maka daerah mengetahui persis urusan-urusan pemerintahan apa yang harus diselenggarakan. Berdasarkan pelimpahan kewenangan secara rinci inilah pemerintah daerah tidak boleh melampaui kewenangan yang menjadi miliknya.

Inggris menganut demokrasi parlementer. Pemerintah dipimpin oleh Perdana Menteri dari partai yang menang pemilu atau yang menguasai mayoritas di parlemen. Perdana Menteri bertanggung jawab kepada parlemen. Parlemen bisa melakukan mosi tidak percaya kepada Perdana Menteri, jika dinilai melakukan kebijakan yang dinilai merugikan negara dan/atau rakyat atau melanggar peraturan perundang-undangan.

Praktik pemerintahan daerah di Inggris mirip dengan praktik demokrasi parlementer pada tingkat nasional. Pemerintah daerah dikuasai oleh



dewan perwakilan rakyat, *council*, yang dipilih oleh rakyat secara langsung. DPRD memilih kepala daerah. DPRD juga mengangkat birokrasi lokal. Oleh karena itu, kepala daerah dan birokrasi lokal bertanggung jawab kepada DPRD.

Pemerintah daerah Inggris terdiri atas *county* (England dan Wales) atau *region* (Scotland) dan *district/city/borough*. Baik *county* maupun *district* keduanya adalah daerah otonom (asas desentralisasi). Hal ini tidak sama dengan *departement* dan *commune* di Perancis. *Departement* dan *commune* adalah daerah otonom sekaligus wilayah administrasi sedangkan *county* dan *district* adalah daerah otonom murni. Karena keduanya adalah sesama daerah otonom murni maka antarkeduanya tidak ada hubungan hirarki. Masing-masing berdiri sendiri sebagai daerah otonom yang kewenangannya diatur oleh undang-undang.

Karena *county* dan *district* adalah daerah otonom murni maka kepala daerahnya juga murni alat pemerintah daerah otonom. Dengan demikian, Inggris tidak mengenal wakil pemerintah pusat di daerah seperti di Perancis (*prefet* dan *maire* sebagai kepala prefekturat) atau di Jerman (*landrat* sebagai kepala *land*). Meskipun tidak mengenal wakil pemerintah di daerah tapi bukan berarti pemerintah pusat tidak bisa mengendalikan pemerintah daerah. Pemerintah pusat tetap dapat mengendalikan pemerintah daerah melalui dua cara: (a) memberi peran yang sangat kuat pada instansi vertikal dan (b) menerapkan prinsip *ultra vires doctrin* dan *beyond the powers* yaitu prinsip bahwa pemerintah daerah tidak boleh melampaui kewenangan sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Hampir semua departemen pusat mempunyai instansi vertikal di kedua daerah otonom tersebut dengan wilayah pelayanan, yurisdiksi, tertentu sesuai dengan kepentingan dan kriteria departemennya. Instansi vertikal langsung memberikan pelayanan lokal dalam wilayah pelayanannya. Yurisdiksi instansi vertikal tidak selalu sama dan sebangun dengan daerah otonom. Kemudian parlemen nasional memberi pengawasan yang ketat kepada pemerintah agar tidak menyimpang dari peraturan perundang-undangan. Jika pemerintah daerah terbukti menyimpang dari ketentuan undang-undang maka parlemen bisa memberikan sanksi.

Dengan kuatnya peran instansi vertikal tersebut, maka Inggris juga dikenal sebagai negara yang menganut sistem fungsional, bukan sistem

*prefektur*. Dalam sistem fungsional kementerian fungsional di pusat mengembangkan wilayah pelayanan, yurisdiksi, sesuai dengan tujuan, kriteria, kelayakan keterjangkaun, efesiensi pelayanan di daerah yang dipercayakan kepada kepala instansi vertikalnya. Melalui kepala instansi vertikal tersebut kementerian fungsional langsung memberikan pelayanan kepada masyarakat di daerah yang bersangkutan dan memperkuat dinas-dinas daerah.

Pemerintah daerah Inggris di mulai dari dewan yang dipilih secara langsung oleh warga *county* dan *district*. Dewan lalu memilih salah satu anggotanya menjadi *mayor*, kepala daerah. Kepala daerah menjalankan fungsi kepala daerah otonom dan fungsi seremonial. Dewan membuat kebijakan yang berkaitan dengan pengaturan dan pengurusan rumah tangganya. Untuk melaksanakan kebijakan yang dibuat tersebut dewan membentuk komisi dan subkomisi yang diberi kewenangan terbatas baik dalam jumlah maupun variasi urusan yang diembannya. *commisioner-commisioner* membentuk birokrasi lokal untuk melaksanakan kebijakan dewan secara teknis. Kepala daerah dan para *commisioner* baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama bertanggung jawab kepada dewan.

Wilson dan Game (1991; 68-73) menjelaskan bahwa susunan dalam pemerintah daerah Inggris terdiri atas departemen-departemen yang dibentuk oleh komite dewan perwakilan rakyat yang dipilih untuk masa kerja empat tahun. Dewan mempunyai kewenangan untuk menunjuk atau mengangkat pejabat yang mengepalai departemen. Setiap departemen dipimpin oleh pejabat yang mumpuni dan staf pelaksana yang sangat ahli. Departemen langsung memberikan pelayanan dalam wilayah tanggung-jawabnya yaitu yang berkenaan dengan urusan rumah tangganya melalui komite dan sub-komite. Komite dan sub-komite inilah yang merupakan tangan kanan departemen. Lingkup tugas departemen tidak boleh bertentangan dengan kerangka kerja kebijakan nasional.

Dalam penyelenggaraan urusan lokal tersebut pemerintah pusat tidak boleh melakukan campur tangan secara langsung. Penyelenggaraan urusan lokal sepenuhnya diserahkan kepada warga setempat melalui dewan yang dipilih secara langsung. Pemerintah pusat hanya campur tangan dalam hal standardisasi dan fasilitasi. Akan tetapi, departemen sektoral pusat mempunyai administrasi lapangan yang menjangkau seluruh wilayah di

semua jenjang pemerintahan. Administrasi lapangan departemen sektoral ini memberikan fasilitasi, pembinaan, dan pengawasan terhadap dinas-dinas daerah demi memperkuat penyelenggaraan otonominya dan mengintegrasikan dengan kebijakan pemerintah pusat. Pemerintah daerah yang mengkiblati pemerintah daerah model Inggris antara lain Amerika Serikat, Kanada, Australia, dan India.

Pengawasan terhadap pemerintah daerah lebih banyak dilakukan oleh DPRD dan administrasi lapangan departemen sektoral. Pemerintah pusat tidak menempatkan wakilnya di daerah. Model pengawasan seperti ini oleh Humes IV disebut sebagai negara yang menganut pola *functional regulation*.

#### d. Model Uni Soviet

Uni Soviet sebelum terpecah menjadi negara-negara merdeka seperti sekarang adalah sebuah negara yang dikenal sebagai negara yang menerapkan demokrasi yang sentralistis dan dalam menerapkan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menganut *dual subordination* (Humes IV, 1991; 81). Meskipun mengklaim sebagai negara yang menganut paham demokrasi tapi dalam praktik Uni Soviet lebih sebagai negara diktator partai daripada sebuah negara demokrasi. Sebagai indikatornya Uni Soviet tidak mempunyai partai selain Partai Komunis dan tidak ada pemilihan yang diselenggarakan secara umum, bebas, dan rahasia. Pemilihan umum yang diselenggarakan hanyalah prosedur memilih orang-orang partai yang sudah ditentukan oleh polit biro, bukan memberi kesempatan kepada rakyat untuk menentukan pilihan berdasarkan aspirasi dan kepentingannya. Uni Soviet tidak mengenal wakil-wakil rakyat yang dipilih secara bebas. DPR yang ada bukanlah wakil rakyat dalam arti yang sebenarnya tapi hanyalah badan penasihat pemerintah yang ditentukan oleh partai. Dalam rangka penciptaan masyarakat komunis rakyat dipaksa tunduk pada kekuasaan diktator proletariat yang dijalankan oleh Partai Komunis. Partai akan mengakhiri diktatoriatnya ketika masyarakat sudah sampai pada tahap memasuki masyarakat tanpa kelas: sama rasa dan sama rata. Akan tetapi, sampai Uni Soviet bubar tahapan tersebut tidak pernah terlampaui sehingga rakyat tetap hidup dalam sistem diktator partai.

Uni Soviet menganut partai tunggal yaitu partai komunis. Partai

komunistah yang menentukan semua kebijakan negara dan pemerintahan. Partai komunis merupakan sumber kewenangan semua lembaga negara. Kebijakan partai menjadi kebijakan negara. Pada tingkat nasional puncak pimpinan partai, Polit Biro Partai Komunis menguasai semua lembaga tinggi negara. Dewan perwakilan rakyat dan para menteri ditentukan oleh Polit Biro Partai Komunis. Lembaga inilah yang menentukan kebijakan negara dan struktur pemerintahan Uni Soviet. Oleh karena itu, Uni Soviet dikendalikan oleh Partai Komunis.

Partai Komunis mempunyai struktur organisasi mengikuti struktur pemerintahan Uni Soviet. Secara hirarkis struktur partai adalah polit biro tingkat nasional, biro tingkat negara bagian, biro tingkat provinsi, dan biro tingkat distrik. Adapun struktur pemerintahannya adalah pemerintah nasional (*union republic*), *province/oblast*, *distric/raion*, dan *municipal/selvovety*. Biro-biro partai mulai dari tingkat provinsi ke bawah adalah lembaga partai yang menjadi perpanjangan tangan Polit Biro Partai Komunis Pusat. Oleh karena itu, biro-biro partai di daerah juga ikut menentukan kebijakan dan struktur pemerintahan daerah. Dengan demikian, sistem pemerintahan daerah juga tidak jauh berbeda dengan yang berlaku di pusat dalam arti dikuasai oleh elit partai komunis. Pemerintah pusat mengangkat pejabat di daerah sebagai wakil pemerintah pusat. Pejabat yang diangkat ini harus mendapat persetujuan dari Biro Partai Komunis Daerah. Tanpa persetujuan dari elit Partai Komunis daerah tersebut, tak seorang pun dapat diangkat sebagai kepala daerah. Oleh karena itu, kepala daerah harus tunduk kepada Partai Komunis.

Dengan sistem demikian, maka hakekatnya pemerintah daerah di Uni Soviet adalah badan pemerintah pusat yang berada di daerah. Dengan kedudukan demikian, maka pemerintah daerah juga merupakan agen departemen pusat. Oleh karena itu, pemerintah daerah bertanggung jawab kepada pemerintah pusat dan/atau kepada departemen pusat yang menyelenggarakan pelayanan di daerah.

Pemerintah daerah mempunyai DPRD yang fungsinya bukan sebagai lembaga pembuat kebijakan, pengawasan, dan penganggaran urusan lokal tapi sebagai badan penasihat pemerintah daerah. DPRD tersebut dikepalai oleh Kepala Daerah, bukan oleh dan dari anggotanya yang dipilih secara bebas. Lembaga yang menentukan kebijakan daerah termasuk anggaran

adalah biro partai komunis.

Di daerah dibentuk instansi vertikal. Semua departemen sektoral pusat mempunyai instansi vertikal/administrasi lapangan di daerah. Semua departemen langsung memberikan pelayanan di daerah. Pemerintah daerah Uni Soviet hanyalah badan di bawah pemerintah pusat yang tunduk pada kekuasaan Partai Komunis. Sistem pemerintahan daerah seperti ini oleh Humes IV disebut menganul pola *dual subordination*.

## 2. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia

### a. Model Dual Supervision Rezim Orde Baru

Analisis hubungan pemerintah pusat dan daerah di Indonesia dibatasi pada rezim Orde Baru dan rezim Reformasi. Hal ini dilandasi oleh fakta bahwa praktik pemerintahan daerah yang mapan dan lama terjadi pada masa Orde Baru dan baru dilakukan perubahan secara mendasar sejak rezim ini digantikan oleh rezim Reformasi.

Rezim Orde Baru yang berkuasa mulai 1968 sampai dengan 1998 menyelenggarakan pemerintahan daerah di Indonesia berdasarkan Undang-Undang No. 5/1974 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini menggunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan secara bersamaan yang satu melengkapi yang lain. Menurut Undang-Undang ini, pemerintah daerah tersusun secara hirarkis dari pusat sampai ke desa/kelurahan dengan susunan sebagai berikut: pemerintah pusat, pemerintah provinsi daerah tingkat I, pemerintah kabupaten/kotamadya daerah tingkat II, pemerintah wilayah kota administratif, pemerintah wilayah kecamatan, dan pemerintah desa/kelurahan. Pemerintah pusat terdiri atas Presiden dan DPR, pemerintah propinsi terdiri atas gubernur kepala daerah tingkat I dan DPRD Tingkat I, pemerintah kabupaten/kotamadya terdiri atas bupati/walikota kepala daerah tingkat II dan DPRD tingkat II, pemerintah wilayah kota administratif terdiri atas walikota administratif dan perangkatnya, pemerintah wilayah kecamatan, terdiri atas camat dan perangkatnya, pemerintah desa, terdiri atas kepala desa dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD), dan pemerintah Kelurahan terdiri atas lurah dan perangkatnya.

Struktur pemerintahan menggunakan model prefektur terintegrasi untuk semua daerah otonom ditambah dengan wilayah administrasi murni

dan satuan pemerintahan terbawah yang bersifat tradisional. Pemerintah daerah otonom (*local self government*) terdiri atas dua tingkat: 1) Daerah Tingkat I dan 2) Daerah Tingkat II. Bersamaan dengan pemerintah daerah otonom tersebut dalam wilayah yang sama juga berimpit pemerintah wilayah (*local state government*) dengan nomenklatur Pemerintah Provinsi untuk Daerah Tingkat I dan Pemerintah Kabupaten/Kotamadya untuk Daerah Tingkat II. Gabungan antara pemerintahan daerah otonom dan pemerintahan wilayah tersebut menciptakan nomenklatur Propinsi Daerah Tingkat I dan Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II. Nomenklatur provinsi dan kabupaten/kotamadya merujuk pada wilayah administrasi sedangkan nomenklatur Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II merujuk pada daerah otonom. Di bawah kabupaten/kotamadya terdapat wilayah administrasi murni yaitu kota administratif dan kecamatan. Di bawah kecamatan yang bersifat perkotaan terdapat wilayah administrasi murni lagi yaitu kelurahan sedangkan di bawah kecamatan yang bersifat perdesaan terdapat wilayah administrasi dengan otonomi tradisional yaitu desa. Bahkan di bawah desa/kelurahan masih ada lagi semi satuan pemerintahan RW dan RT.

Dengan demikian, struktur pemerintahan daerah terdiri atas dua jalur: (a) jalur daerah otonom yang terdiri atas Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II yang masing-masing berdiri sendiri sebagai daerah otonom (*non-hirakis*) dan (b) jalur wilayah administrasi yang secara hirarkis dari atas ke bawah adalah pemerintah pusat, pemerintah provinsi (dengan wilayah yang berimpit dengan Daerah Tingkat I), pemerintah kabupaten/kotamadya (dengan wilayah yang berimpit dengan Daerah Tingkat II), pemerintah kota administratif, pemerintah kecamatan, pemerintah desa/kelurahan, semi satuan pemerintahan RW, dan semi satuan pemerintahan RT.

Sebagai konsekuensi penggunaan model prefektur terintegrasi untuk semua daerah otonom maka pada setiap daerah otonom ditempatkan wakil pemerintah pusat. Wakil pemerintah pusat di daerah otonom tingkat I adalah gubernur sedangkan wakil pemerintah pusat di daerah otonom tingkat II adalah bupati/walikota. Dengan demikian, kedudukan gubernur dan bupati/walikota adalah ganda: satu sisi sebagai alat daerah otonom dan di sisi lain adalah sebagai wakil pemerintah pusat. Akan tetapi, dalam praktik, gubernur dan bupati/walikota lebih memerankan

diri sebagai wakil pemerintah karena yang menentukan pengangkatannya adalah pemerintah pusat walaupun melalui prosedur pengusulan dari DPRD dari calon yang mendapatkan suara terbanyak.

Dengan dijadikannya daerah tingkat I dan daerah tingkat II sekaligus sebagai wilayah administrasi maka daerah ini juga merupakan prefekturat yaitu daerah beroperasinya administrasi lapangan departemen sektoral. Oleh karena itu, dalam wilayah propinsi dan kabupaten/kotamadya terdapat kantor wilayah propinsi dan kantor kabupaten/kotamadya departemen sektoral yang lazim disebut dengan istilah instansi vertikal. Bahkan instansi vertikal tersebut juga terdapat di kecamatan/kota administratif seperti Kantor Kecamatan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dan Kantor Urusan Agama. Semua departemen sektoral yang mempunyai perangkat administrasi lapangan di propinsi dan kabupaten/kotamadya bahkan kecamatan/kota administratif langsung memberikan pelayanan sektoral di wilayah kerjanya tersebut.

Secara teoritis kepala daerah, baik Tingkat I maupun Tingkat II adalah alat pemerintah daerah otonom. Oleh karena itu, kepala daerah bertanggungjawab kepada warga daerah otonom melalui wakil-wakilnya yang duduk dalam DPRD. Akan tetapi, praktiknya tidak demikian. Kepala daerah bertanggungjawab kepada pemerintah pusat dan hanya memberikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD. Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan daerah lebih kental menggunakan asas dekonsentrasi daripada desentralisasi.

Partisipasi warga daerah otonom dalam penyelenggaraan pemerintahan nyaris tidak ada karena lembaga perwakilan warga daerah, DPRD, dikuasai oleh partai pemerintah dan militer/polisi. Anggota DPRD yang berasal dari partai pemerintah, Golkar, berasal dari calon-calon yang dipilih dalam pemilihan umum yang manipulatif sedangkan yang berasal dari militer/polisi semuanya diangkat. Pemilihan umum yang diselenggarakan lima tahun sekali untuk memilih anggota DPR dan DPRD lebih merupakan pelaksanaan prosedur demokrasi yang bersifat seremonial daripada memberikan kesempatan kepada rakyat untuk melakukan partisipasi dalam pemerintahan secara hakiki.

Dalam hal pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom menggunakan cara *ultra vires doctrine* secara bertingkat.



Pemerintah pusat menyerahkan urusan-urusan pemerintahan kepada Daerah Tingkat I, lalu Daerah Tingkat I menyerahkan lagi kepada Daerah Tingkat II. Dalam praktiknya, sampai rezim ini jatuh, urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah Tingkat I tidak pernah bertambah begitu juga urusan pemerintahan yang diserahkan Daerah Tingkat I kepada Daerah Tingkat II.

Dengan mengikuti matrik Humes IV, maka pola pemerintahan daerah demikian masuk kategori *dual supervision*. Pola *dual supervision* menjelaskan bahwa pengawasan terhadap pemerintahan daerah dilakukan oleh wakil pemerintah (gubernur dan bupati/walikota) dan departemen fungsional (kepala instansi vertikal di propinsi dan kabupaten/kota). Wakil pemerintah di bawah pengendalian Menteri Dalam Negeri. Wakil pemerintah juga berkedudukan sebagai kepala wilayah administrasi. Oleh karena itu, ia adalah koordinator kepala-kepala instansi vertikal yang beroperasi di wilayahnya.

Model pemerintahan daerah seperti ini mirip pemerintahan daerah Perancis. Dilihat dari penerapan prefektural terintegrasi untuk semua daerah otonom memang sama dengan Perancis. Jumlah satuan pemerintahan dan hirarkinya juga hampir sama. Akan tetapi, dilihat dari kedudukan masing-masing daerah otonom dan wilayah administrasi, tugas dan wewenang masing-masing lembaga sama sekali berbeda. Pemerintah pusat Perancis menggunakan tangan *prefet* dengan kewenangan *tutelle* dan kepala instansi vertikal untuk mengawasi jalannya pemerintahan daerah. Hal ini hampir sama dengan penggunaan gubernur, bupati/walikota, camat/walikota administratif, dan kepala-kepala instansi vertikal di Indonesia. Akan tetapi, sebagai negara yang sangat menjunjung tinggi kebebasan individu dan demokrasi, Perancis memberikan kewenangan yang luas kepada *commune* untuk mengatur dan mengurus urusan lokalnya. Warga *commune* bebas memilih wakil-wakilnya untuk duduk dalam *conceil municipal*. *Conceil municipal* bebas memilih anggotanya menjadi *maire*. Dan *maire* bertanggungjawab kepada *conceil municipal*.

Di samping itu, satuan pemerintahan daerah terendah di Perancis adalah *commune* sebagai daerah otonom sekaligus wilayah administrasi. Di bawah *commune* tidak terdapat lagi satuan pemerintahan yang bersifat administratif seperti desa/kelurahan apalagi RW dan RT. Dengan



demikian, *commune* langsung memberikan pelayanan kepada warganya secara cepat, mudah, dan efisien.

Di Indonesia daerah otonom sekaligus wilayah administrasi yang mirip dengan *Commune* adalah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II. Berdasarkan Undang-Undang No. 5 /1974 Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II desain kelembagaan, tugas, dan wewenangnya tidak sama dengan *commune*. Warga Daerah Tingkat II tidak bisa memilih anggota DPRD nya secara bebas. Bupati/walikota tidak dipilih dari dan oleh DPRD. Bupati/walikota juga tidak bertanggung jawab kepada DPRD. Di samping itu, jika di bawah *commune* tidak terdapat lagi satuan pemerintahan, maka di Indonesia di bawah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II masih terdapat satuan pemerintahan dengan hirarki yang sangat panjang yaitu kota administratif, kecamatan, desa/kelurahan, RW, dan RT.

b. Model Areal Subsidiarization *Rezim Reformasi Tahap I*

Pada Mei 1998 rezim Orde Baru jatuh melalui demonstrasi mahasiswa dan rakyat secara masif. Presiden Soeharto menyerahkan kekuasaan kepada wakilnya, B.J. Habibie. Sebagai jawaban atas tuntutan reformasi, Presiden Habibie mengundang Undang-Undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini merupakan koreksi total atas Undang-Undang No. 5/1974. Undang-Undang No. 22/1999 membalik arah dari efisiensi administrasi ke demokratisasi masyarakat daerah. Oleh karena itu, desain kelembagaan pemerintah daerah benar-benar berbeda dengan desain kelembagaan pemerintah daerah berdasarkan UU No. 5/1974.

Menurut Undang-Undang No. 22/1999 pemerintah daerah terdiri atas daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah tidak lagi dengan cara *ultra vires doctrine* tapi dengan cara *general competence* atau *open end arrangement*. Melalui cara ini daerah mempunyai kewenangan yang luas dan utuh. Luas artinya daerah mempunyai semua kewenangan selain enam kewenangan pusat sedangkan utuh adalah daerah menyelenggarakan kewenangan yang menjadi miliknya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasinya

tanpa mendapat campur tangan secara langsung dari pemerintah pusat.

Undang-Undang No. 22/1999 menganut model prefektural terintegrasi pada provinsi (asas desentralisasi sekaligus asas dekonsentrasi) dan otonom murni pada kabupaten/kota (asas desentralisasi). Model ini menempatkan provinsi sebagai daerah otonom sekaligus sebagai wilayah administrasi. Dengan desain seperti ini maka gubernur sebagai kepala daerah provinsi berkedudukan ganda: satu sisi sebagai alat daerah otonom dan di sisi lain sebagai wakil pemerintah. Kabupaten/kota hanya sebagai daerah otonom murni. Dengan desain demikian, maka bupati/walikota sebagai kepala daerah kabupaten/kota hanyalah sebagai alat daerah otonom. Ia bukan wakil pemerintah di daerahnya.

Dengan model pemerintahan daerah seperti itu, wakil pemerintah hanya sampai pada gubernur. Hal ini sangat berbeda dengan UU No. 5/1974 yang mempunyai wakil pemerintah mulai dari gubernur, bupati/walikota, camat/walikota administratif, dan kepala desa/lurah. Sebagai konsekuensinya maka kecamatan sebagai wilayah administrasi pemerintah pusat dihapus. Kecamatan diubah menjadi wilayah kerja perangkat dekonsentrasi kabupaten/kota. Kelurahan diubah menjadi wilayah kerja perangkat dekonsentrasi kabupaten/kota di bawah kecamatan. Adapun desa diubah menjadi semi daerah otonom yang bersifat tradisional.

Dengan penyerahan kewenangan yang menganut *general competence* atau *open end arrangement* dan pengembangan kelembagaan pemerintahan daerah demikian, maka di daerah tidak dibentuk lagi administrasi lapangan departemen sektoral. Oleh karena itu, keberadaan instansi vertikal di daerah dilikuidasi kecuali milik lima departemen yang mengurus kewenangan pusat. Semua sumber daya milik instansi vertikal yang mencakup personal, aset, peralatan, sarana dan prasarana diserahkan kepada daerah otonom yang bersangkutan. Pemerintah provinsi terdiri atas gubernur dan DPRD provinsi sedangkan pemerintah kabupaten/kota terdiri atas bupati/walikota dan DPRD kabupaten/kota. Kepala daerah (gubernur dan bupati/walikota) dipilih oleh DPRD dan bertanggungjawab kepada DPRD yang memilihnya. DPRD mempunyai kewenangan memberhentikan kepala daerah.

Berdasarkan gambar diatas, tampak bahwa pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah mengandalkan pada satu-satunya wakil

pemerintah, yaitu; gubernur. Departemen sektoral tidak lagi mempunyai administrasi lapangan. Kepala departemen sektoral diharuskan berhubungan dengan gubernur sebagai wakil pemerintah dalam rangka menyelenggarakan urusan sektoralnya. Demikian halnya dalam melakukan pengawasan.

Model pemerintahan daerah seperti ini berdasarkan kerangka kerja Humes IV masuk kategori *areal subsidiarization* sebagaimana Jerman tapi tidak sepenuhnya. Pola *areal subsidiarization* menjelaskan bahwa kepala daerah bertanggungjawab kepada DPRD untuk penyelenggaraan urusan rumah tangganya dan bertanggungjawab kepada otoritas yang lebih tinggi untuk penyelenggaraan kebijakan pemerintah pusat. Di samping itu, gubernur sebagai wakil pemerintah bertanggungjawab mengawasi jalannya pemerintahan daerah dan mengkoordinir instansi vertikal yang menyelenggarakan pelayanan publik di daerah. Konstruksi ini tidak dipenuhi oleh UU No. 22/1999 karena gubernur tidak mengkoordinir kepala instansi vertikal yang menyelenggarakan pelayanan publik di daerah karena sudah tidak ada lagi administrasi lapangan departemen sektoral di daerah. Karena unsur ini tidak dipenuhi maka pemerintahan daerah berdasarkan UU No. 22/1999 tersebut tidak sepenuhnya berpola *areal subsidiarization*.

Dalam praktik selama kurang lebih lima tahun, penyelenggaraan pemerintahan daerah ini mirip pola *regulation* yang dianut Inggris karena kepala daerah sepenuhnya bertanggung jawab kepada DPRD. Akan tetapi, karena tidak diimbangi dengan kuatnya instansi vertikal (*functional*) di daerah dan pengawasan oleh badan legislasi nasional sebagaimana di Inggris maka yang terjadi adalah kekacauan. Sebagian kepala daerah menjadi raja kecil dan sebagian lagi menjadi pekerja DPRD. DPRD membuat aturan seenaknya. Pada akhirnya rakyat hanya menjadi korban derita.

#### c. Model Areal Subsidiarization Rezim Reformasi Tahap II

Penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang No. 22/1999 mendapat kritik dari semua pihak dan arah. Di bawah rezim Megawati Undang-Undang tersebut direvisi menjadi Undang-Undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Materi Undang-Undang ini dilihat dari aspek filosofis, aspek teoritik, dan landasan pikirnya tidak jauh berbeda dengan Undang-Undang sebelumnya. Beberapa hal yang

membedakan dengan Undang-Undang No. 22/1999 adalah: *Pertama*, kepala daerah dipilih secara langsung oleh warga daerah otonom. *Kedua*, kepala daerah tidak bertanggungjawab kepada DPRD, tapi kepada presiden. *Ketiga*, DPRD tidak bisa memberhentikan kepala daerah karena menolak pertanggungjawabannya. *Keempat*, kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dipertegas. *Kelima*, urusan-urusan pemerintahan yang bersifat wajib dan menjadi kewenangan pemerintah daerah sudah ditentukan secara atributif baik untuk propinsi maupun kabupaten/kota hanya ruang lingkupnya yang berbeda. Provinsi dalam ruang lingkup lintas kabupaten/kota sedangkan kabupaten/kota dalam ruang lingkup daerah masing-masing. *Keenam*, daerah otonom dibentuk instansi vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat (pasal 228) dan dapat dibentuk instansi vertikal untuk urusan lainnya (pasal 10 ayat 5 a). *Ketujuh*, pemerintah melakukan pengawasan represif terhadap kebijakan daerah. *Kedelapan*, Badan Perwakilan Desa (BPD) diubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang hanya berfungsi sebagai pembuat kebijakan desa bersama dengan kepala desa.

Dilihat dari kelembagaannya struktur pemerintahan daerah berdasarkan UU No. 32/2004 tidak jauh berbeda dengan struktur pemerintahan daerah berdasarkan UU No. 22/1999. Hal yang membedakan adalah dibukanya kembali instansi vertikal di daerah otonom untuk menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat di luar enam bidang (politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama).

UU No. 32/2004 menggunakan pola *areal subsidirization* sepenuhnya sebagaimana pola Jerman. Hal ini tampak dengan dibukanya kembali instansi vertikal di daerah otonom baik di provinsi maupun kabupaten/kota. Pengawasan terhadap pemerintahan daerah tidak hanya mengandalkan pada wakil pemerintah yaitu gubernur tapi juga kepala administrasi lapangan departemen sektoral (instansi vertikal). Kepala instansi vertikal di bawah koordinasi gubernur ikut terlibat dalam mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

### 3. Peran Wakil Pemerintah dalam Mengawasi Jalannya Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan negara didasarkan atas adanya pendelegasian kedaulatan bidang kenegaraan dan pemerintahan dari rakyat kepada Presiden melalui pemilihan umum. Dengan adanya delegasi dari rakyat ini, Presiden mempunyai wewenang penuh di bidang kenegaraan dan pemerintahan. Untuk menyelenggarakan wewenang ini Presiden mengangkat para Menteri. Dengan demikian, Presiden dan para Menteri adalah penanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan di tingkat nasional.

Bidang penyelenggaraan pemerintahan adalah semua urusan untuk memenuhi kebutuhan rakyat. Dengan demikian, bidangnya sangat luas dan tak terbatas. Akan tetapi, untuk kepentingan identifikasi, bidang pemerintahan tersebut dikelompokkan menjadi dua: urusan pemerintahan umum dan urusan pemerintahan sektoral. Urusan pemerintahan umum hakekatnya adalah semua urusan pemerintahan yang outputnya adalah menjamin tetap tegaknya eksistensi negara dan kelangsungannya, dan terciptanya kondisi negara yang aman, tertib, ternteram, dan stabil sedangkan urusan pemerintahan sektoral adalah bidang pemerintahan spesifik seperti pendidikan, kesehatan, dan lain-lain.

Presiden membentuk lembaga kementerian umum (*general ministry*) yang lazim disebut Kementerian Dalam Negeri untuk mengurus urusan pemerintahan umum dan lembaga kementerian sektoral/fungsional (*functional ministries*) yang lazim disebut sebagai kementerian sektoral untuk mengurus urusan pemerintahan sektoral. Kementerian Dalam Negeri menjadi induk kementerian karena di tangannya terletak tanggungjawab pengurusan pemerintahan umum yang merupakan inti materi yang didelegasikan rakyat bidang pemerintahan kepada presiden.

Penyelenggaraan pemerintahan yang kompleks tidak akan dapat berjalan efektif dan efisien jika pemerintah pusat menyelenggarakannya secara terpusat, sentralisasi. Untuk itu, pemerintah nasional membuat kebijakan dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan. Dekonsentrasi adalah sentralisasi yang diperhalus yaitu memberi kepercayaan kepada pejabat di luar kantor pusatnya untuk melaksanakan kebijakan administratif dalam wilayah kerjanya. Desentralisasi (*devolusi*) adalah pemberian kepercayaan kepada kesatuan masyarakat hukum yang tinggal di daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan lokalnya sesuai dengan

aspirasi dan kepentingannya tanpa campur tangan langsung dari pemerintah pusat. Tugas pembantuan adalah meminta melaksanakan tugas pemilik kompetensi kepada daerah otonom.

Penyelenggaraan pemerintahan umum dan sektoral dalam skala negara merupakan tanggung jawab Presiden dan para Menteri sedangkan penyelenggaraan sebagian urusan pemerintahan sektoral khususnya yang bersifat lokal yang diserahkan kepada kesatuan masyarakat hukum di daerah otonom menjadi tanggung jawab masyarakat yang bersangkutan. Jadi jelas, presiden dan para menteri sebagai pihak yang menerima pelimpahan kedaulatan bidang kenegaraan dan pemerintahan memegang inti urusan pemerintahan, yaitu; urusan pemerintahan umum dan sektoral yang berskala negara tersebut. Materi ini tidak bisa diserahkan kepada daerah otonom karena menyangkut eksistensi negara dan kelangsungannya. Materi urusan yang bisa diserahkan kepada daerah otonom adalah urusan sektoral yang berskala lokal.

Untuk itu, agar eksistensi negara dan kelangsungannya tidak terganggu, maka pemerintah pusat mengangkat wakilnya di daerah, baik wakil pemerintah yang diberi wewenang general (*general ministry/agency*) maupun wakil pemerintah yang diberi wewenang sektoral (*functional ministries/agency*). Wakil pemerintah dengan kewenangan general selalu berada di bawah Kementerian Dalam Negeri sedangkan wakil pemerintah dengan kewenangan sektoral selalu berada di bawah departemen fungsional/sektoral. Dalam praktik, wakil pemerintah dengan kewenangan sektoral berada di bawah koordinasi wakil pemerintah general. Atas kenyataan ini maka yang dikenal dengan wakil pemerintah adalah lembaga yang mempunyai kewenangan general ini.

Di Perancis wakil pemerintah adalah *prefet region* di bawah menteri dalam negeri, *prefet departement* di tingkat provinsi, dan *sous prefet* di bawah *prefet departement*. Di Jerman wakil pemerintah adalah *landrat* di tingkat provinsi. Di Inggris tidak dikenal wakil pemerintah dengan kewenangan general (*general ministry/agency*) tapi mempunyai wakil pemerintah dengan kewenangan sektoral (*functional ministries/agency*). Di Uni Soviet wakil pemerintah adalah semua kepala daerah di semua jenjang pemerintahan daerah. Di Indonesia berdasarkan UU No. 5/1974 wakil pemerintah adalah gubernur, bupati/walikota, camat/walikota administratif, dan

kepala desa/lurah. Berdasarkan UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004 wakil pemerintah adalah gubernur.

Di semua negara tersebut tugas dan wewenang wakil pemerintah adalah tunggal, yaitu; mewakili kepala negara dan pemerintah pusat untuk menyelenggarakan pemerintahan umum dan sektoral yang lingkupnya negara dalam yurisdiksinya. Ia mempunyai tanggungjawab menjamin tetap tegaknya negara dan kelangsungan hidupnya dan menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai tujuan negara. Oleh karena itu, ia mempunyai kekuasaan kenegaraan dan pemerintahan dalam yurisdiksinya atas nama presiden/kepala negara.

Nurcholis (2007) menjelaskan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah wakil pemerintah adalah pejabat negara yang menyelenggarakan pemerintahan umum dan sektoral yang bersekup negara di daerah/wilayahnya. Ia adalah penanggungjawab utamanya. Misi utamanya adalah mengamankan kepentingan negara dan/atau pemerintah pusat di daerah/wilayahnya. Wujud perbuatannya adalah membuat kebijakan yang ditujukan untuk: *Pertama*, menjaga eksistensi negara dan kelangsungannya sehingga ia harus berjibaku melawan gerakan separatis yang muncul dalam daerah/wilayahnya. Oleh karena itu, wakil pemerintah harus menjadi penanggungjawab utama ketika negara mendapat tantangan, ancaman, dan gangguan separatisme. Ia harus mempunyai wewenang yang cukup untuk menggunakan semua sumber daya di wilayahnya dalam rangka mengatasi masalah ini. Semua instansi vertikal di bidang hankam dan lain-lain harus berada di bawah koordinasinya. *Kedua*, mewujudkan stabilitas keamanan, ketertiban, dan ketenteraman masyarakat sehingga ia harus melawan perbuatan teror, anarkis, kacau, tawuran, huru-hara, dan lain-lain yang terjadi di daerah/wilayahnya. Wakil pemerintah harus menjadi penanggung jawab utama jika negara dalam kondisi seperti ini. Ia harus menjadi pemegang komando utama terhadap semua alat-alat represif di daerahnya. Oleh karena itu, di banyak negara wakil pemerintah membawa kepolisian negara dan kejaksaan. *Ketiga*, Mengendalikan jalannya pemerintahan dalam wilayah jabatannya sehingga tetap bisa berjalan efektif dan efisien demi peningkatan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, bila ada satuan pemerintahan dalam wilayah jabatannya mengalami kemacetan atau kekacauan maka ia harus mengambil tindakan cepat agar



pemerintahan berjalan normal kembali. *Keempat*, mengatasi masalah darurat secara cepat seperti bencana alam, banjir, gempa bumi, gunung meletus, dan lain-lain yang terjadi di daerah/wilayahnya. Di sini ia harus mempunyai kewenangan lintas sektoral dan fungsional sehingga dapat memanfaatkan semua sumber daya yang ada dalam wilayah jabatannya.

Dalam pelaksanaannya wakil pemerintah memenej sumber daya pemerintahan yang berada dalam tanggungjawabnya, mengkoordinir kepala departemen fungsional/sektoral yang beroperasi di wilayahnya, dan membina dan mengawasi pemerintahan daerah yang berada dalam lingkup wilayah jabatannya. Sebagai kepala satuan wilayah pemerintahan ia mempunyai personil, dana, dan sarana dan prasarana yang dapat dikelola untuk melaksanakan kebijakannya. Sebagai wakil pemerintah dengan wewenang general ia adalah koordinator atas semua kepala administrasi fungsional/sektoral yang beroperasi di wilayahnya. Dan sebagai wakil pemerintah ia adalah penanggungjawab utama atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam wilayah jabatannya.

## KESIMPULAN

Penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara baik di negara serikat maupun di negara kesatuan harus tertata dalam jalinan yang sistemik sehingga menciptakan hubungan tata pemerintahan yang serasi, selaras, harmonis, dan efektif untuk mencapai tujuan negara. Jalinan sistemik tersebut tercermin dalam tata hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hubungan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah harus menjadi sarana untuk menciptakan keseimbangan antara kebebasan masyarakat menyelenggarakan otonominya, kepentingan integrasi nasional, dan efisiensi administrasi negara.

Penciptaan tata hubungan pemerintahan dengan dampak seperti itu, harus ditata dalam dua pola hubungan pengawasan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu pola pengawasan hirarki dan pengawasan fungsional. Baik pola hirarki maupun fungsional, keduanya mengandalkan peran wakil pemerintah (*general ministry/agency dan/atau functional ministries/agency*) sebagai penjaga kepentingan pemerintah pusat yaitu tetap tegaknya negara dan kelangsungannya, terpeliharanya keamanan, ketertiban dan ketenteraman masyarakat, jalannya pemerintahan



yang stabil, dan kemampuan bertindak cepat mengatasi masalah darurat akibat peristiwa luar biasa demi penyelamatan umum. Pilihan terhadap pola pengawasan inilah yang akan melahirkan sistem hubungan atarpe-merintahan: pusat dan daerah dalam jalinan kerja pemerintahan yang sistemik, efektif, dan efisien.

Peran wakil pemerintah bukan sekedar penjaga penyelenggara pemerintahan dalam arti pasif. Wakil pemerintah harus aktif menciptakan kondisi-kondisi sebagaimana melekat dalam tugas dan kewajibannya. Oleh karena itu, wakil pemerintah harus diberi wewenang yang jelas dan cukup untuk bisa melakukan tindakan sesuai dengan beban tugas dan kewajibannya tersebut.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Hoessein, Bhenjamin. 1993. *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II, Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu dan Administrasi*. Jakarta. Disertasi Pascasarjana UI
- Bhenjamin Hoessein, dkk. 2005. *Naskah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota. Jakarta. FISIP-UI.
- Humes IV, Samuel. 1991. *Local Governance and National Power*. London. IULA.
- Nurcholis, Hanif. 2007. *Toeri dan Praktik: Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta. Grasindo,
- Sarwoto. 1981. *Administrasi Pemerintahan Perancis*. Jakarta. Ghalia Indonesia.
- Haschke, Dieter. 1998. *Local Government in German*, [www.luscomp.org/gla/literature/localgov.htm](http://www.luscomp.org/gla/literature/localgov.htm)
- Wilson dan Game. 1991. *Local Government in United Kingdom*. London. Prentice Hall.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 *tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 *tentang Pemerintahan Daerah*.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *tentang Pemerintahan Daerah*.